

PODER LOCAL E CONSTITUIÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA: ASPECTOS FILOSÓFICOS E INSTITUCIONAIS SOBRE A BASE DO PODER POLÍTICO NA FEDERAÇÃO

CONSTITUTION AND LOCAL POWER IN BRAZILIAN FIRST REPUBLIC: PHILOSOPHICAL AND INSTITUTIONAL APPROACHES ABOUT THE BASES OF POLITICAL POWER IN THE FEDERAL STATE

Bruno Rodigheri

Carlos Bolonha

Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ)

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO; II. ASPECTOS FILOSÓFICOS DA MATRIZ FEDERALISTA: A CORRELAÇÃO ORIGINAL ENTRE FEDERALISMO E CONSTITUIÇÃO; III. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO FEDERALISMO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA: O ESTADO DA ARTE CONFORME A HISTORIOGRAFIA POLÍTICA; 3.1. Esmiuçando a esfera de poder local: a produção de evidências empíricas em comparação com a historiografia política; IV. CONCLUSÃO; V. REFERÊNCIAS.

Resumo: O objeto do presente artigo gira em torno da construção dos núcleos de poder local na arquitetura constitucional da Primeira República brasileira, refletindo sobre a hipótese de que o município brasileiro, na forma como foi estruturado no desenho constitucional de 1891, era peça importante na coordenação política e social desenvolvida pelas elites políticas e atores institucionais do Brasil. Os argumentos que sustentam a hipótese são erigidos a partir das concepções em teoria política desenvolvidas por Hannah Arendt e James Madison, buscando interpretar a realidade brasileira a partir das balizas teóricas oferecidas por Arendt e Madison. A realidade brasileira, por sua vez, é abordada pelas lentes dos mais prestigiados autores da história política nacional, tratados como “intérpretes do Brasil”, bem como por trabalhos recentes desenvolvidos por Paolo Ricci e Jaqueline Zulini que esmiuçam com dados empíricos a competição política dentro dos municípios na Primeira República. A partir de tal construção teórica, o artigo oferece reflexões de matriz filosófica e institucional sobre o papel dos municípios nos primeiros momentos da república constitucional brasileira.

Abstract: The subject of this article revolves around the construction of local power in the constitutional architecture of the Brazilian First Republic, reflecting on the hypothesis that the Brazilian municipality, in the way it was structured in the 1891 constitutional design, was an important piece in political and social coordination in the game played by political elites and institutional actors. The main arguments

that support the hypothesis are erected from the conceptions in political theory developed by Hannah Arendt and James Madison, seeking to interpret the Brazilian reality from the theoretical frameworks offered by Arendt and Madison. The Brazilian reality, in turn, is approached through the lenses of the most prestigious authors of national political history, as well as recent works developed by Paolo Ricci and Jaqueline Zulini, which detail, with empirical data, the political competition inside of the municipalities in the First Republic. Based on this theoretical construction, the article offers philosophical and institutional reflections on the role of municipalities in the early stages of the Brazilian constitutional republic.

Palavras-chave: Constituição. Desenho Constitucional. Federalismo. História política. Primeira República.

Key-words: Brazilian First Republic. Constitution. Constitutional design. Federalism. Political history.

I. INTRODUÇÃO

Um tema que nas palavras do cientista político Gildo Marçal Brandão¹ parece condenado à reencarnação cíclica a cada conjuntura crítica que coloque em tela os arranjos de poder no Brasil é o federalismo. Desde os tempos do Império até os dias atuais o federalismo jamais foi via de mão única: para os mais céticos, é visto como ferramenta de dominação oligárquica local; aos olhos mais otimistas, carrega uma promessa de pluralismo. Divergências e convergências à parte, o arranjo federativo é um dos pilares institucionais inseridos na constituição brasileira de 1891 – cuja assembleia constituinte por vezes parece ter sido uma assembleia organizada para a construção de uma federação, não de uma constituição.

É a partir da noção do federalismo como uma das linhas mestras condutoras do desenho constitucional brasileiro que se lapida o objeto central deste artigo: a construção dos núcleos de poder local na Primeira República brasileira e como esses núcleos podem ser considerados peças importantes nas dinâmicas de coordenação social e política da época. A hipótese que se desenrola na presente construção teórica é a de que os municípios brasileiros enquanto partes componentes do desenho constitucional do país foram peças elementares na coordenação das forças políticas que sustentaram o arranjo institucional desenhado pela Constituição no primeiro período republicano. Conforme anunciado no título do artigo, a hipótese será trabalhada a partir de uma reflexão de cunho filosófico e outra de cunho institucional.

Os aspectos filosóficos sobre o federalismo serão abordados, em essência, a partir dos empreendimentos teóricos de James Madison e Hannah Arendt, em um diálogo teórico que remonta as ideias primeiras que justificam a existência de um

¹ BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. *Dados – Revista de ciências sociais*: Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, p. 231-239, 2005.

desenho federativo e como tal desenho pode ser correlacionado com a existência de uma constituição no centro da engenharia institucional. Os aspectos institucionais, por sua vez, serão tratados em uma revisão bibliográfica de duas frentes: primeiro, um recorte que engloba a principal literatura em história política que retrata o federalismo e os núcleos de poder local do Brasil na Primeira República. Segundo, serão utilizados trabalhos desenvolvidos por Paolo Ricci e Jaqueline Zulini, nos quais os pesquisadores utilizaram evidências empíricas que melhor demonstram como funcionavam as forças políticas que competiam entre si nos municípios.

Em termos estruturais, o objeto e as hipóteses são trabalhados da seguinte maneira: de início, o artigo demonstra os aspectos filosóficos que justificam uma abordagem do federalismo como sendo tema de interesse da teoria constitucional. Em seguida, começa a ser traçado um desenho sobre os municípios brasileiros na Primeira República a partir do retrato oferecido pela literatura em história política. Por fim, após construída a base filosófica e demonstrado o estado da arte da historiografia política, os dados levantados por Paolo Ricci e Jaqueline Zulini serão apresentados de modo que dialoguem com as construções teóricas que os antecedem, a fim de oferecer uma reflexão sobre a hipótese de que o desenho constitucional de 1891 contou com os entes municipais para a coordenação das forças políticas que o sustentaram.

II. ASPECTOS FILOSÓFICOS DA MATRIZ FEDERALISTA: A CORRELAÇÃO ORIGINAL ENTRE FEDERALISMO E CONSTITUIÇÃO

Mesmo quem não se dedique a estudar a história política do Brasil não deve encontrar dificuldades em reconhecer uma das principais fontes de inspiração para os constituintes da Primeira República ao ler o nome que ostenta o documento datado de 24 de fevereiro de 1891: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. A experiência constitucional e federalista norte-americana não foi a única que os constituintes utilizaram como inspiração, mas foi a mais importante, de modo que estudos que privilegiem a primeira experiência constitucional republicana no Brasil podem tirar proveito de teorias concebidas sobre a experiência constitucional republicana dos Estados Unidos da América, a exemplo do estudo que aqui pretende ser empreendido com base no pensamento político de Hannah Arendt acerca do federalismo desenhado ao norte do continente.

Não apenas o Brasil buscou inspiração na experiência norte-americana, mas todo o mundo ocidental voltou seu olhar aos Estados Unidos da América para compreender o processo de construção da nação com base em um documento escrito. Não foram poucas as interpretações sobre o desenho institucional arquitetado pelos fundadores da América desde que foi escrita a Constituição. Uma baliza interpretativa comum a diversos estudos de diferentes áreas científicas é a de que um texto constitucional precisa de forças sustentadoras projetadas de fora do texto escrito²: é necessária a existência de vontade política que promova a

² Um dos estudiosos mais visitados quando se trata de conceituar uma Constituição, conhecido

existência de uma Constituição como documento central na fundação e organização de um corpo social.

É justamente na correlação entre forças políticas da sociedade com um documento constitucional escrito que a leitura das raízes da fundação da Constituição norte-americana assume posição de referencial teórico preliminar da presente investigação. A articulação desenvolvida pelos fundadores norte-americanos foi capaz de fornecer significativo exemplo de como a composição das forças políticas da sociedade pode ser capaz de sustentar um documento escrito como marco central de toda uma organização institucional. Tal posição de modelo a ser visado pelo mundo parece ter sido profetizada por Alexander Hamilton³, quando já no primeiro dos artigos da propaganda federalista sugere que a tarefa dos fundadores norte-americanos seria a de ser modelo exemplar para as sociedades humanas na tarefa de estabelecer uma organização política baseada na reflexão e escolha racional.

É a partir da vocação de criadores de uma nova nação, assumida pelos fundadores, que Hannah Arendt⁴ inicia suas interpretações dos acontecimentos políticos que envolvem a elaboração da Constituição americana, entendendo que para os autores do texto a maior preocupação seria não a mera limitação do poder ou regulação de direitos civis, mas a própria fundação de um novo poder, e os meios pelos quais ele seria canalizado. A partir de exemplos fornecidos pela história⁵, os fundadores iniciaram o desenho da engenharia institucional que estabelecerá a forma de gestão do poder político, tendo a Constituição como sustentáculo.

James Madison, no artigo 39⁶, explicita as linhas gerais que conduzem a formação do novo governo republicano a ser estabelecido pela Constituição. Nesse artigo, é possível identificar que Madison vê no povo americano, por meio da ratificação expressada pelos deputados eleitos para a convenção, a fonte de poder político que deve fundamentar a Constituição. Aqui, Madison demonstra dois

por lapidar um conceito sociológico de constituição, o alemão Ferdinand Lassalle, preconiza que em contextos onde a constituição escrita não tenha correspondência com a vida política e social fora do texto (chamada por Lassalle de “constituição real”), a dissonância existente entre texto e vida real fora das linhas escritas comprometerá a força do documento escrito, fazendo com que as forças políticas vitais do corpo social se sobreponham às palavras escritas. Cf. LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

³ Artigo n. 01. In.: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista: um comentário à constituição americana*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. Tradução: Reggy Zacconi de Moraes.

⁴ ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Tradução: Fernando Didimo Vieira. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Ática, 1988.

⁵ Alexander Hamilton, no artigo de n. 09, inclusive cita que a oposição aos defensores do federalismo citava exemplos da história para argumentar que uma República não teria capacidade de conjugar a liberdade civil com ordem social. Hamilton, no entanto, sustenta sua contestação no argumento de que as repúblicas da antiguidade desconheciam princípios como a repartição de poderes, representação popular por meio de eleição, dentre outros, e que, ademais, a Constituição proposta não projetava um domínio sobre os Estados de modo a abolir seus poderes, mas que os converteria em partes constituintes da soberania nacional. Cf. HAMILTON, 1959, p. 36.

⁶ No artigo n. 39, Madison apresenta uma definição de República, que para ele é de um governo que deriva todos seus poderes, direta ou indiretamente, da grande massa do povo e que se administra por pessoas que conservam seus cargos à vontade daquele, por um período limitado ou enquanto observem boa conduta Cf. MADISON, 1959, p. 154.

princípios basilares do pensamento constituinte norte-americano: a fonte primeira de poder repousa no povo e a vontade do povo deverá ser revelada por meio da representação política. A autoridade que nasce da vontade do povo deve eleger seus representantes, mas esses atuam como representantes dos seus Estados de origem, de modo que o documento conta como fonte de poder político tanto com a vontade do indivíduo, quanto com a vontade coletiva da comunidade política estadual da qual o indivíduo faz parte.

A fim de manter uma conexão entre o poder central, os poderes estatais e o povo, enquanto conjunto de indivíduos, o exercício do poder político foi canalizado em dois esquadros institucionais diferentes: a Câmara dos Deputados, cujos poderes são derivados do povo e o Senado Federal, casa de representação dos Estados enquanto unidades políticas. Quanto ao Presidente da República, ficou decidido que sua eleição se daria em votação computada por cada Estado, sendo que, dentro do Estado prevaleceria a vontade dos cidadãos a ele pertencentes⁷. Ainda, no artigo n. 46⁸, Madison também reafirma que tanto o governo da União, quanto dos Estados, são diferentes mandatários do povo, com diferentes competências e poderes, mas que a autoridade final de ambos reside no povo, sendo esse a fonte primeira do poder político sobre a qual se estruturaria a república norte-americana.

A razão primeira da construção de um arranjo que oferecesse nova fundamentação de poder era a substituição dos fundamentos utilizados pelo absolutismo europeu na justificação do poder régio: religião-tradição-autoridade. Interpretando tal aspecto do momento fundador, Hannah Arendt entende que James Madison buscou na própria experiência dos colonos britânicos a fonte do poder de constituir: ao propor que a autoridade geral adviesse das autoridades locais, Madison aplicava em grande escala uma prática já verificada nas esferas locais com as constituições estaduais. Se a convenção Federal, em vez de constituir o novo poder federal, tivesse optado por reduzir ou abolir os poderes estaduais, os fundadores teriam perdido seu poder de constituir⁹.

Com o objetivo de criar núcleos de poder político que não permitissem a existência de um vazio deixado pelo rompimento com a Coroa britânica, a independência norte-americana foi precedida, acompanhada e seguida de constituições elaboradas em todas as 13 colônias, revelando uma concepção de doutrina de soberania popular que emana do poder local. Quando os representantes dos núcleos locais entendiam que o poder emanava do povo, não concebiam uma imagem metafísica ou mera retórica: trabalhavam com uma realidade vívida do povo americano, pois quando escritas as constituições estaduais, os delegados de cada congresso estadual responsável por redigir a constituição do seu Estado buscaram nos distritos, municípios e comarcas locais a autoridade para constituir um documento que organizaria o Estado¹⁰.

⁷ MADISON, 1959, p. 155.

⁸ MADISON, 1959, p. 227.

⁹ ARENDT, 1988, p. 132.

¹⁰ ARENDT, 1988, p. 132.

Ademais, esses organismos locais (comarcas, municípios e distritos) não eram concebidos pela população como organizações enquadradas em uma estrita divisão ou domínio entre governantes e governados, sua configuração era mais próxima de associações políticas¹¹. Desse modo, a maior inovação de Madison com a estruturação federativa de desenhos institucionais estava parcialmente fundamentada em experiências vivas na população, de modo que a Constituição dos Estados Unidos nunca veio a estabelecer o poder, mas a autoridade institucional, pois a elaboração da Constituição pareceu ser apenas uma versão dilatada de pactos e promessas que já eram feitos em nível local, desde o início da colonização.

Em resumo, o que se depreende da leitura desenvolvida por Hannah Arendt sobre a formação constitucional dos Estados Unidos, é que os próprios corpos político-civis organizados a nível local carregavam em si *a fonte do poder político*, razão pela qual o momento de elaboração da Constituição apenas promoveu uma descida a esses pequenos corpos formados pela força do compromisso e pelo ímpeto do trabalho para que assim seu poder político ressoasse no poder da União. Cientes de que o poder emanava das pequenas células locais, *a fonte da autoridade* foi imputada ao próprio ato constituinte¹². O ato de constituir uma organização política a partir da expansão dos pequenos corpos destinados a ser um corpo maior, enquanto ato fundante, revestiu-se de autoridade. Desse modo, a engenharia federativa garantiu que o momento constituinte americano inovasse na resposta dada à perda da fonte tradicional de autoridade e de poder (grifo nosso).

Essa formação constitucional dos Estados Unidos da América vem ao encontro das afirmações do constitucionalista norte-americano Stephen Griffin¹³, quando diz que a ideia de um grande e soberano “Estado” é impopular na teoria constitucional de seu país – fato que se comprova no próprio nome do país, que remete à existência de diferentes unidades estaduais unidas e não estampa uma identidade nacional como símbolo primeiro. Griffin explica que o povo norte-americano tinha dificuldade em entender a figura de um Estado nacional como soberano em razão da inclinação em preferir formas diretas de democracia, fato que deriva da crença na soberania de governar como força pertencente ao povo (tradução livre).

Nessa esteira, o argumento de James Madison sobre a soberania política não residir em governos ou Estados, mas ser fruto do povo, que a delega por meio de dispositivos constitucionais, endossa tal corrente de pensamento. Sendo a soberania política um atributo do povo, o desenho federativo pensado no caso dos Estados Unidos pode ser entendido como uma planta estruturante das relações

¹¹ ARENDT, 1988, p. 134.

¹² Hannah Arendt considera que os fundadores da América tinha consciência de que o novo sistema de poder não deveria considerar que o poder político e a autoridade para o exercício desse poder proviesse de uma mesma fonte. Desse modo, enquanto o povo fundamentava a existência do poder político, a autoridade para o exercício desse poder seria a própria promessa materializada em forma de Constituição escrita, objetiva e durável, em substituição ao sistema de poder do absolutismo europeu, onde a vontade do monarca era a fonte do poder e da autoridade legal. ARENDT, 1988, p. 125-132.

¹³ GRIFFIN, Stephen. *American Constitutionalism: from theory to politics*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

entre pessoas, entre o próprio público, e não apenas entre instituições oficialmente erigidas - pois é necessário um público que suporte e avalize as instituições, e a relação existente entre os componentes desse público vai refletir nas relações entre os desenhos institucionais.

Entretanto, apesar da retórica sustentada em participação popular dentro dos desenhos institucionais defendida por James Madison, vale citar as anotações de Hannah Arendt acerca do protagonismo não dado às municipalidades na Constituição Federal norte-americana, nem nas constituições estaduais. A pensadora considera uma contrariedade o fato de os fundadores não terem incorporado os municípios no desenho institucional da Constituição, em razão de ver neles a fonte original do poder político que sustenta o texto constitucional. Arendt afirma, ainda, que foi em razão do enorme peso dado ao documento constitucional e à fundação do poder da União que a não incorporação dos núcleos municipais de poder na Constituição assinou uma sentença de morte institucional aos poderes locais¹⁴.

Arendt relata que Thomas Jefferson foi o único dos fundadores a considerar perigoso que a Constituição não abarcasse de modo oficial um espaço local onde o cidadão pudesse exercer a liberdade política de modo ativo. Para Jefferson, apenas os representantes do povo estariam engajados na vida política da nação, reduzindo as oportunidades para o exercício ativo da política. O maior temor de Jefferson residia no entendimento de que se a Constituição promettesse poder aos cidadãos sem garantir a oportunidade de que cada indivíduo exercesse esse poder, a nação sucumbiria, pois sua vitalidade dependeria da medida em que o país se fizesse presente na vida do cidadão¹⁵.

Foi a partir de tais preocupações que Jefferson se ocupou da defesa de uma subdivisão do país em distritos, para que fossem delineadas “pequenas repúblicas” que favorecessem a participação ativa de cada indivíduo no expediente político. O objetivo central de um sistema distrital seria o fortalecimento do poder individual de cada cidadão norte-americano, em espaços onde pudesse fazer ouvir sua voz e, assim, sentir-se parte dos negócios do governo em atuação que fosse além do momento eleitoral. Para a integração dos distritos menores dentro do esquema institucional da República, Jefferson¹⁶ considerou que as pequenas células republicanas nos municípios e distritos, as repúblicas compostas nos Estados e a República localizada na União formariam uma gradação de autoridades, cada uma com poderes e competências estabelecidos.

O sistema distrital sob o qual se organizou a vida política dos Estados Unidos, portanto, conjugara os objetivos de organização social e liberdade política ativa, de modo a garantir espaço de participação direta dos indivíduos sem que tal participação desaguasse em desordem por falta de limites estabelecidos para seu exercício. Tal visão de que o federalismo foi solução institucional encontrada para assegurar certas doses de vida política ativa entre os cidadãos também é encontrada no

¹⁴ ARENDT, 1988, p. 191.

¹⁵ ARENDT, 1988, p. 202.

¹⁶ ARENDT, 1988, p. 202.

trabalho de outro importante cientista político que dedicou ao federalismo papel de protagonismo em seus estudos: Daniel Elazar. Para Elazar¹⁷, o federalismo carrega uma natureza republicana, e para uma república existir é necessário que ela se fundamente em um público consolidado, que reconheça sua identidade enquanto público detentor da *res pública*, e não somente um aglomerado de indivíduos ou grupos. É nesse ponto que um arranjo federativo pode atuar na conciliação entre os interesses de diferentes públicos dentro de uma moldura política em comum (tradução livre).

Ao conceituar a ideia essencial de federalismo, Daniel Elazar¹⁸ afirma que para identificar um verdadeiro federalismo não se trata de encontrar determinado desenho institucional em uma sociedade, mas de institucionalizar determinadas relações entre os participantes da vida política. Essa leitura de Elazar conversa com a afirmação de Hannah Arendt de que o ideário federalista americano, ao atribuir ao povo a posição de fonte originária do poder político do sistema constitucional, apenas institucionalizou determinadas concepções de vida já presentes na realidade dos indivíduos, ou seja: retrata o federalismo como uma técnica de gestão do poder político existente em determinado agrupamento social.

Apesar de reconhecer o uso de técnicas e princípios próprios ao federalismo em diversos países do mundo desde antes da implantação do modelo norte-americano, Elazar afirma que uma estrutura federal por vezes não acarreta práticas federalistas. O autor sustenta seu argumento dizendo que tais estruturas mascaram uma concentração centralizadora de poder e que isso compromete a essência do federalismo, ou seja: Elazar entende que a descentralização do poder é parte nuclear da ideia de federalismo. Tanto é que o cientista político separa a ideia de federalismo enquanto estrutura e federalismo enquanto procedimento¹⁹. Enquanto estrutura, o federalismo aloca o poder estatal no território, organizando os núcleos e espaços de exercício do poder; Enquanto procedimento, o federalismo inclui as concepções políticas e culturais da sociedade, buscando a negociação consensual ou, ao menos, íntegra, dos componentes (tradução livre). O autor cita, inclusive, o Brasil como sendo um exemplo de país cuja estrutura é federal, mas com procedimento não federalista.

Estudos empreendidos acerca da temática federalista podem acarretar diferentes ambiguidades que resultem em diferentes interpretações. A leitura de Elazar que considera a descentralização um atributo essencial do federalismo parece ver no formato americano, se não o modelo ideal de federação, algo muito próximo disso. Tal concepção teórica parece possível de ser percebida como pano de fundo de interpretações feitas acerca da história política do Brasil por grandes clássicos da literatura nacional que destacam vícios político-culturais como sendo a principal razão da dificuldade de se institucionalizar um expediente político federativo dentro do sistema constitucional brasileiro da Primeira República.

¹⁷ ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

¹⁸ ELAZAR, 1991, p. 12.

¹⁹ ELAZAR, 1991, p. 67.

Importa destacar, aqui, uma aparente contradição na fala de Daniel Elazar, pois ao tempo em que o autor diz que a identificação de um federalismo passa mais pela institucionalização de determinadas relações entre participantes da vida política do que pela aplicação de um determinado desenho institucional em uma sociedade, ele sugere ser necessário um modo de relação política não centralizadora. Mas e se a cultura política de determinada sociedade privilegiar um centro forte em detrimento de órgãos locais com menos força? O que impediria tal sociedade de promover uma dinâmica política funcional dentro de uma estrutura federativa?

O pensamento desenvolvido por Hannah Arendt fornece elementos para argumentar que uma engenharia federativa é um mecanismo de gestão do poder para determinados fins, de modo que ao empreender análises sobre um modelo federativo seria necessário tomar nota de quais objetivos embasam a opção federativa, como os arquitetos pretendem manejar o desenho institucional concebido, qual o grau de expectativas colocado em cima do desenho, bem como a substância de tais expectativas. A leitura pragmática do federalismo enquanto técnica de gestão de poder abre azo para considerar que um arranjo de forte centralização política é tão federalista quanto um arranjo mais descentralizador. O que importa, sob essa ótica, é a análise da própria estratégia da qual o federalismo é parte componente.

Conforme sugerido, o entendimento de que o federalismo pode ser investigado a partir da interpretação de que seja uma técnica de gestão do poder parece encontrar sustentação no pensamento teórico de Hannah Arendt. A filósofa busca, em sua interpretação, compreender quais as motivações dos fundadores na construção de um sistema constitucional, como eles buscaram sustentação política para amparar suas ambições e como os desenhos institucionais cravados na Constituição poderiam ser articulados de modo a manter viva a força política que originou o próprio pacto constitucional. Desse modo, o federalismo surge nos escritos dela como sendo uma opção estratégica adotada pelos fundadores da América na busca por uma organização das fontes de poder político que sustentassem o documento constitucional.

É a partir de tal bússola teórica que será conduzida a presente investigação. Enquanto grande parte da literatura nacional demonstra concordância com as afirmações de Daniel Elazar sobre elementos básicos para um funcionamento federativo, apontando na dinâmica política da Primeira República máculas que corroem qualquer tentativa de institucionalização de uma política federativa, uma leitura do expediente político da época, sem o véu das expectativas normativas ou democráticas, pode sustentar a hipótese de que a arquitetura federativa e o jogo político desenhado e desenvolvido dentro dela possam ter oferecido elementos de sustentação política do pacto constitucional. É o que se propõe estudar nas linhas que seguem²⁰.

²⁰ Vale informar que o objeto central da pesquisa é a análise das fontes de poder político e como estas seriam estabelecidas no desenho institucional, para saber se haveria canalização de poder político capaz de sustentar a Constituição. Quanto ao aspecto “fonte de autoridade”, também trabalhado por Hannah Arendt, quaisquer considerações a esse respeito serão mais uma decorrência do estudo sobre as fontes de poder do que uma construção teórica prioritária.

III. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO FEDERALISMO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA: O ESTADO DA ARTE CONFORME A HISTORIOGRAFIA POLÍTICA

De início, importa dizer que ao referir as interpretações de Hannah Arendt como bússola teórica na interpretação do federalismo na Primeira República brasileira, o desenho federativo será considerado como estratégia de ação política, de modo a buscar entender quais objetivos embasaram a opção federativa, como o desenho institucional foi concebido frente aos referidos objetivos, qual o grau de expectativas colocado em cima do desenho constitucional concebido. O papel que a literatura em história política vem cumprir neste trabalho é o de demonstrar como são retratadas as relações políticas dentro do desenho federativo, avaliando a formação e atuação dos espaços de poder local dentro do desenho institucional. Por mais abundante que seja a literatura acerca da Primeira República, não raro o foco dos estudos é voltado à história social ou econômica, tratando o jogo político como um palco construído para uso de elites oligárquicas cujo acesso era vedado à grande massa da população. Tal retrato, no entanto, não deve servir como argumento retórico que presuma a ausência de uma dinâmica de coordenação social e política no Brasil. Saber quão sofisticada tal dinâmica foi e como se desenrolou o jogo entre as peças é um dos objetivos do presente trabalho.

Se, nos Estados Unidos da América, Hannah Arendt considera que os arquitetos da federação a projetaram pensando no modo de vida política já existente entre os habitantes das colônias, é apropriado que se lance um rápido olhar sobre o que se concebe como herança colonial em termos de vida política no Brasil, afinal, a dinâmica política do Brasil não nasceu com a República e mesmo a literatura que se dedica a estudar a política nacional a partir do início do período republicano não raramente exprime suas interpretações acerca do comportamento político da população e das elites tendo por embasamento um retrato histórico sobre a configuração da vida política brasileira como sendo conduzida por algum *modus operandi* trazido pelos colonizadores portugueses.

A visão de uma configuração social e política dos momentos colonizadores é bastante difundida em razão da influência de Raymundo Faoro, autor de “Os donos poder”²¹, livro no qual a colonização da América portuguesa é apresentada de modo a comparar que enquanto o colonizador inglês do Norte pretendia formar um país, o do Sul promovia a extensão de um Estado. As técnicas descentralizadoras da colonização portuguesa delinearão núcleos de autoridade social que, sob o comando da coroa, não consolidaram autonomia política. E assim, para Faoro, o século 16 começa a dar o tom primeiro das futuras oligarquias locais: manipuladas e mal toleradas pelo controle central, sempre sob o olhar vigilante e desconfiado daqueles que garantiam que o mundo americano lembrasse-se do cordão umbilical com Portugal.

O centro impunha rédeas curtas às localidades rurais do novo mundo. A ordem política era imposta por uma carapaça burocrática vinda da metrópole, fazendo do

²¹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

município um instrumento vigoroso e eficaz para arrecadar tributos à coroa, de modo que o formalismo jurídico sempre precedia à realidade, medindo, desde o nascimento do município, o grau de tolerância que seria concedido ao núcleo local - geralmente com estímulos normativos para que se cumprissem os desmandos do soberano. Dessa forma, o município não criava sistema representativo, pois era pela vontade da burocracia formal que a colonização adentrava no território. Desde o princípio, a história brasileira foi sendo escrita por decretos e ordens régias. Quando identificados sinais de que os colonos, isolados e perdidos nas distâncias, ameaçam realizar algum modo de auto-organização dentro da sua própria esfera local, a fundação formal da vila vem reavivar a autoridade da Coroa²².

Se a América do Norte registra a história de povos organizados localmente constituírem pactos político-civis na dominação do território, o lado Sul do continente desde cedo via nascer uma clara divisão entre governantes e governados, e entre as duas pontas não havia comunicação ou qualquer tipo de onda vitalizadora que as integrasse: a obediência passiva e o silêncio eram os imperativos. Os poderes administrativos locais, únicos núcleos parcialmente brasileiros, só têm autonomia para a execução de pequenas obras ou serviços de necessidade imediata da população, como a construção de uma ponte ou uma abertura de uma estrada vicinal. Observa-se um verdadeiro impedimento de que surja um processo de tomada de consciência política na sociedade, impedimento empreendido por meio da criação de uma dependência passiva e sufocada. O Estado é visto como um impiedoso cobrador de tributos que permanece íntegro pelo uso da violência, sempre pronto a suprimir o espírito inconfidente e inconformado do colono que ousar querer um respiro de liberdade²³.

Séculos de colonização fizeram da América Lusitana um território vasto, formado por diversas regiões com nenhum ou fracos vínculos entre si, que assim permaneceram durante o período imperial e assim estavam conservadas no nascimento da República. A historiadora Miriam Dolhnikoff,²⁴ no entanto, defende que a hegemonia do poder central não se deu apenas em razão de um sufocamento que a obra centralizadora colonial promoveu nas localidades rurais do Brasil, pelo contrário: a historiadora defende ter sido crucial a implementação de arranjos institucionais negociais entre governo central e elites regionais, de modo a acomodar interesses dessas com concessões de autonomia para a administração das províncias, ao tempo em que se garantia participação política na Câmara dos Deputados. Desse modo, Dolhnikoff considera que as elites provinciais foram decisivas na construção do Estado durante o Império, participando de decisões políticas nas províncias e no governo central²⁵.

Em que pese concorde com a afirmação de Dolhnikoff acerca da importância dos arranjos institucionais que promoveram uma comunicação entre o centro e as

²² FAORO, 2012, p. 170 et seq.

²³ FAORO, 2012, p. 177.

²⁴ DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: as origens do federalismo no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Globo, 2005.

²⁵ DOLHNIKOFF, 2005, p. 285.

pontas, há de se questionar o conteúdo e a forma como se davam as “negociações” entre elites regionais e governo central. Na medida em que as autonomias regionais não raro se delimitavam à execução de obras e serviços²⁶, cabe perguntar qual o espaço para nascimento de verdadeiro ânimo político era dado às populações locais. Os canais de interlocução podem até ter surgido durante o império, mas o tipo de comunicação produzida por eles seguia firmando, no imaginário social, a visão de uma estrutura dependente de um centro e orbitando em torno dele, onde qualquer sopro de autonomia nas localidades não era tanto uma conquista sua, era uma concessão. No entanto, apesar de distorções nos desenhos, importa reconhecer que esses exerceram influência na composição do discurso pró-federalismo.

Desde a independência do Brasil, os defensores do federalismo enfrentaram resistente oposição de grupos que defendiam um Estado unitário e centralizado. A partir de 1831, especialmente em 1834, com o Ato Adicional (Lei nº 16), as vozes federalistas viram a materialização de alguns reclames seus: a nova legislação delimitou competências tributária, legislativa e coercitiva entre províncias e centro. O Ato Adicional foi importante marco histórico institucional. A partir dele, o jogo político ganhou tonalidades mais regionais, acarretando maior conversação entre governos provinciais e governo central e também entre as próprias elites provinciais. O arranjo institucional culminou na participação das elites em um “jogo de negociação e conflito, condição para a manutenção da unidade de todo o território da América lusitana sob um único Estado”, amenizando o temor português de verificar em seu terreno a desintegração vista em toda a América espanhola²⁷.

Miriam Dolhikoff defende a importância deste ato do Império em abrir as portas para que as elites interioranas, além de manterem zelo por seus negócios privados, também se engajassem no expediente político regional. Para a autora, o arranjo imperial, expelido apenas com a intenção da manutenção do domínio político pelo governo central, acabou precipitando tendências que levariam, no final do século XIX, à proclamação da República²⁸. E aqui, em que pese alguns questionamentos levantados sobre o otimismo que a historiadora parece demonstrar em relação às autonomias regionais do Brasil, há de se reafirmar a concordância que, distorções e dúvidas à parte, tal ato importou, sim, para o fortalecimento de tensões que viriam descortinar a República.

A despeito de proclamada a República e desenhado o ordenamento constitucional, o retrato das dinâmicas políticas nas esferas municipais durante o período da Primeira República não parece ser considerado tão mais avançado ou desenvolvido em relação à vida política do período imperial (ou até, em certa medida, do período colonial). É a partir daqui que se desenha o escopo central da presente pesquisa: a partir da observação de que a literatura em história política sobre a época é quase uníssona ao descrever as relações políticas na esfera local

²⁶ Em concordância com as afirmações de Raymundo Faoro, anteriormente descritas.

²⁷ DOLHNIKOFF, 2005, p. 285 et seq.

²⁸ DOLHNIKOFF, 2005, p. 285 et. seq.

como um período de *laissez-faire*, *laissez-passer* dos modos de política mandonista, onde a esfera municipal interiorana não seria mais que uma porção de terras sob o domínio de alguma classe de senhor feudal que transmitia seu poder político por herança, fazendo uso da violência para manutenção obediente de seu eleitorado. A base do desenho federativo, então, alimentava uma comunicação política expressa pela linguagem da dependência do mais fraco pelo mais forte: o eleitor dependeria do chefe local e este dependeria do governo, de modo que o centro do desenho cuidaria das necessidades das bases por meio da troca de favores e subordinação política.

Tal retrato político concebido pela literatura remete ao modo de colonização política do Brasil, retratado acima por Raymundo Faoro, ao dizer que a criação da autoridade jurídico-formal do Estado era anterior à criação da comunidade política em torno dela. A interpretação majoritária acerca dos núcleos de poder local da Primeira República exprime uma dinâmica política que desconsidera qualquer sopro de vida política autônoma gerada pelas populações locais, vez que toda a atividade política deveria ser canalizada pelas linhas estabelecidas pelo ordenamento estatal. Por mais excludente e antidemocrático que possa parecer tal cenário, pode-se considerar que o advento da República constitucional não se aventurou a criar nenhum desenho de dinâmica política que já não encontrasse respaldo em práticas políticas relativamente consolidadas na vida da população e das elites nacionais.

Com essa observação, pretende-se sugerir que, talvez, a assembleia constituinte de 1890-1891 tenha mantido um desenho político da esfera municipal compatível com a vida política (ou ausência dela) já conhecida pela população antes da Constituição. Portanto, afastados quaisquer juízos de valor acerca da qualidade democrática ou não do desenho constitucional produzido, pode ser possível afirmar que os constituintes não estavam de todo desconectados da realidade e que projetaram a engenharia constitucional com base na realidade que então conheciam: de comunidades locais não habituadas a uma organização política autônoma, mas sempre conduzidas pelas linhas ditadas pelo órgão de poder no centro do desenho. Registra-se aqui, portanto, a primeira sugestão hipotética feita nesta pesquisa: se interpretada a historiografia política da Primeira República brasileira a partir da teoria de Hannah Arendt, os constituintes de 1890-1891 podem, sim, ter concebido um arranjo federativo que dispusesse de fontes de poder político capazes de sustentar a Constituição²⁹.

²⁹ Fábio Carvalho Leite retrata a construção constitucional da República, ao demonstrar como a Assembleia Constituinte de 1891 foi uma reunião voltada mais a decidir como seria a estrutura federativa do que o documento constitucional, em si. Leite sugere que uma análise superficial dos anais constituintes acarreta a crença de que haveria uma defesa por um pacto federativo que assegurasse ampla descentralização do poder político, aproximando governantes e governados em todas as esferas. Na verdade, o que o autor verifica pela leitura dos anais constituintes é que havia uma grande luta pela autonomia dos Estados em detrimento da autonomia municipal. O autor cita, inclusive, que os constituintes se mostraram contrários à ideia de autonomia municipal. Cf. LEITE, Fábio Carvalho. *1891: A construção da matriz político-institucional da República no Brasil*, Rio de Janeiro, 2003, 218 f., Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A imagem um tanto caricata de uma política local regulada à base da violência patrocinada pelos chefes locais é, conforme dito acima, quase uníssona na literatura. O historiador Nelson Werneck Sodré³⁰ atribui ao coronelismo a função de base sustentadora do sistema político na República. Com a descentralização federativa então desenhada, cada Estado federado era tido como fazenda particular sob o domínio de algum grupo oligárquico. O poder central garantia tranquilidade para governar por meio de favores e benefícios prestados às elites dominantes dentro dos Estados, bem como pela liberdade de deixar assegurar que o Estado fosse um *locus* de exercício do poder oligárquico muitas vezes exercido por meio da força de suas milícias privadas, numa situação que Sodré chama de “banditismo semifeudal”³¹.

São vários os fatores que concorrem para a debilidade institucional do município, e não apenas Sodré aponta o coronelismo como maior responsável por tal debilidade. Vitor Nunes Leal³² aborda o poder exercido pela administração coronelística sob todas as funções burocráticas a nível local como crucial para o amesquinamento das instituições municipais. Leal afirma que diversas foram as formas de inutilizar o já escasso aparato de autonomia oferecido aos municípios, pois a máquina municipal era ocupada por apadrinhados políticos do coronel, independente de qualquer habilidade ou aptidão técnica para o cargo, tornando, assim, ineficientes as burocracias públicas. As verbas concedidas pelo poder público eram distribuídas entre a parentela da elite dominante no município, pois o prestígio do coronel era assentado na sua capacidade de distribuir favores³³.

Raymundo Faoro considera o sistema coronelista como um dos fundamentos políticos da Primeira República, sendo um mecanismo fundamental na restrição da participação popular da vida política do país. Faoro destaca não apenas o poder político do coronel, mas o poder econômico que o precede e sustenta, de modo que o poder político pode ser avaliado como patrimônio pessoal de seu detentor. É na figura do coronel que se forma o primeiro nível da estrutura política nacional. O degrau seguinte é a esfera estadual, que delega o leque de poder político do coronel, incumbindo-o de preparar e conduzir os pleitos eleitorais dentro da sua circunscrição³⁴. Para Faoro, o atrofiamento dos núcleos municipais de poder acontece justamente com o atrelamento da chefia política local ao governo

³⁰ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

³¹ SODRÉ, 1979, p. 304.

³² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

³³ LEAL, 1975, p. 50.

³⁴ Conforme se verá adiante, o município guarda funções de primeira importância na dinâmica política da federação, sendo o espaço de realização dos pleitos eleitorais que escolhem os ocupantes das cadeiras no Congresso Nacional. Por mais que os municípios fossem redutos fortemente controlados pelo governo do Estado, era na circunscrição municipal que aconteciam articulações e esforços de levar o eleitor às urnas, sendo o primeiro passo do jogo político nacional.

estadual³⁵, colocando aqueles a serviço da manutenção do poder pelos ocupantes dos postos deste último³⁶.

A principal tônica das críticas de Raymundo Faoro ao coronelismo gira em torno do sufocamento democrático que se viu nos municípios. Faoro lamenta que a República não tenha cumprido com a promessa de soberania popular, tendo sufocado a possibilidade de vida política nas esferas locais de poder, que deveriam ser a primeira escola de civismo, leiloando a vontade do eleitor às elites que dominavam a situação estadual. O autor chega a retratar certos fundamentos quase que espirituais do coronelismo ao descrever a relação entre o coronel e sua gente: não era uma relação de natureza sanguinária e brutal, mas de compadrio, criando uma tradição moral que orientava os eleitores a seguirem a vontade política do coronel como se fosse um pacto de honra entre os compadres, de modo a dissolver o poder pessoal do coronel no poder institucionalizado conferido pelo governador³⁷.

Tal visão sobre um forte vínculo moral entre as populações e o coronel é reforçada por outro celebrado intérprete do Brasil: o historiador e sociólogo Oliveira Vianna³⁸. Na visão de Oliveira Vianna, o latifúndio característico do Brasil rural na Primeira República isolava os indivíduos de modo a favorecer que o grande latifundiário criasse seu microcosmo ideal, reforçando a vida em família e ignorando a existência da sociedade em derredor. Nesse meio interno das localidades rurais, padrões morais e costumeiros são mais facilmente consolidados e uniformizados, de modo a afastar a variabilidade dos grandes centros, pois são constituídos essencialmente das mesmas pessoas, mesmas famílias, e mesmas tradições, razão pela qual ele aponta a psicologia das populações rurais do Brasil como um fator essencial no estudo do municipalismo brasileiro³⁹.

Oliveira Vianna ainda prega que as populações residentes na base da estrutura política do Brasil eram fiéis ao modo de organização social e política que nasciam aprendendo a obedecer, pois a obediência e o respeito pela estrutura social dada eram transferidos de maneira hereditária. Essa estabilidade dos grupos familiares permitiu a formação, no meio rural, de relações também estáveis, permanentes e tradicionais. Quando tal estabilidade social era ameaçada em razão do grande

³⁵ Raymundo Faoro considera que a semente dessa dinâmica política foi lançada ainda pelo gabinete do governo provisório de Deodoro da Fonseca, por meio do Decreto 200-A, datado de 8 de fevereiro de 1890 e o Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890. Tais regulações atrelaram os chefes políticos municipais aos chefes dos Estados para garantir que a Assembleia Constituinte da República contasse apenas com membros republicanos. Para tanto, foram asseguradas situações estaduais republicanas com o dever de frear a participação de monarquistas. Todos os eleitos para a Assembleia Constituinte precisaram, portanto, ver seu nome aprovado pelos governadores dos Estados – sendo, esses, agentes do poder provisório central. Faoro considera que tal dinâmica sufocou já no momento constituinte a possibilidade de autonomia municipal em um ato de compressão eleitoral justificado pelo caráter emergencial, mas que se tornou prática recorrente durante todo o período republicano. Cf. FAORO, 2012, p. 102.

³⁶ FARORO, 2012, p. 697 et. seq.

³⁷ FAORO, 2012, p. 714.

³⁸ VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

³⁹ VIANNA, 2005, p. 99 et seq.

número de latifúndios espalhados em uma região, o governo ordenava a criação de vilas com o fito de “reunir os moradores dispersos”. Não há aqui, pois, nenhuma instituição, nenhuma autoridade, nenhum poder originariamente local, isto é, que tenha a sua origem nos próprios grupos locais. Todas as instituições locais existentes provinham do poder geral e sua existência também era assegurada pelo espírito de conservação e respeito da ordem imposta, imbuído na mentalidade dos povos do interior⁴⁰.

A historiadora Maria Efigênia Lage de Resende⁴¹ também se ocupou em descrever o coronelismo como o elemento nuclear da esfera municipal de poder na Primeira República. A historiadora explica que ocupada a liderança municipal, o coronel, de quem a população que o orbita se torna dependente, tem sua base de poder político estruturada a partir de alianças com “pequenos coronéis”, que atuam como líderes distritais dentro do território de domínio do coronel. É com a ajuda dos pequenos coronéis que o chefe municipal mantém seu poder vivo em meio a todo o corpo social do seu reduto. A jurisdição do coronel é ampla: arbitra rixas e desavenças, reúne, em si, as funções policiais, e passa a deter posições hegemônicas regionais, disputando cargos nos legislativos estadual e federal⁴².

Outro historiador e cientista político cuja influência se faz notar na historiografia política do Brasil, Boris Fausto⁴³, também sustenta que a leitura da Primeira República brasileira acarreta, de modo inevitável, a observação da profusão do coronelismo em toda a estrutura republicana nacional enquanto aspecto essencial da estrutura socioeconômica tradicional do país, marcando um modelo de ação e pensamento da política no Brasil. Conforme Boris Fausto, o coronel polarizava as relações socioeconômicas na estrutura social e política brasileira, distribuindo os indivíduos no espaço social. A localização sociopolítica dos indivíduos da sociedade era mapeada tendo como referência o coronel, pois, não raro, as regiões adotavam estruturas coronelísticas distintas⁴⁴.

⁴⁰ VIANNA, 2005, p. 331.

⁴¹ RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: DELGADO, Lucilia; Ferreira, Jorge (org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v. 1).

⁴² RESENDE, 2006, p. 91 et seq.

⁴³ FAUSTO, Boris, et al. *O Brasil republicano: estrutura de poder e economia*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. – (História geral da civilização brasileira; t. 3; v. 8).

⁴⁴ Boris Fausto sustenta que a chefia coronelística assumia diferentes faces de acordo com o local onde se assentava. Poderia ser diferenciada de acordo com a titularidade do poder, sendo a localidade comandada por uma única parentela ou se havia disputas entre diferentes famílias locais. São diferentes, também, os níveis de mandonismo exercidos, podendo ser medidos a partir das possibilidades de defesa disponíveis ao eleitor, pois esse não seria totalmente obediente, dispondo de certas margens de manobra. Ainda, é possível dividir a natureza dos coronéis a partir do tamanho do eleitorado sob seu controle, pois teria sido constatada a existência de coronéis em localidades mais rurais com um eleitorado não maior que 200 eleitores, bem como a existência de grandes coronéis a níveis regionais, que contavam com uma ampla estrutura de pequenos coronéis sob seu comando. Por fim, haveria uma diferença entre os coronéis rurais e os coronéis burocratas, sendo esses últimos oriundos de diferentes profissões e atividades urbanas, com menor poderio econômico que os coronéis fazendeiros e mais dependentes do governador do Estado. Cf. FAUSTO, 2006, p. 173 et seq.

Pelo recorte feito até aqui, o retrato da dinâmica política que então se apresenta é o de que o chefe local (o coronel) garante o acontecimento das eleições, assegurando assim o reconhecimento de sua autoridade por parte do grupo situacionista na esfera estadual. As situações estaduais, por sua vez, têm sua esfera de poder assegurada pelo governo central. Desse modo, vê-se uma dinâmica política por meio da qual acontece um sistema de comunicação entre os componentes da federação. Ainda que se concorde com as interpretações que tratem tal sistema político como excludente e antidemocrático, é preciso reconhecer a existência do sistema e que nas linhas traçadas por ele houve uma dinâmica política estruturada em práticas políticas não importadas ou inventadas no momento constituinte, mas já presentes no modo de fazer política da nação.

Dos autores que ainda hoje influenciam os estudos sobre a Primeira República do Brasil, Victor Nunes Leal é quem com mais firmeza aborda o fenômeno coronelista como uma configuração sistemática do comportamento e pensamento político do Brasil. Ele considera que o coronel é peça de um sistema político desenvolvido e que a partir de sua liderança no município se desenvolvia a dinâmica política federalista⁴⁵. O cientista político e historiador José Murilo de Carvalho desenvolveu importante trabalho conceitual sobre o coronelismo brasileiro⁴⁶, no qual, em concordância com a visão de Victor Nunes Leal, afirma que o coronelismo surge a partir da engenharia federativa que nasce com a Constituição de 1891.

José Murilo de Carvalho também segue na esteira de autores que consideram o poder do coronel umbilicalmente ligado com o governo estadual⁴⁷. É nessa ligação que ele insere o coronelismo como parte componente do sistema político nacional, pois ao tempo em que a população, na base da pirâmide, se torna dependente do coronel, este atua como delegado do governador dentro de sua localidade. O governador, por sua vez, apoia o presidente da República desde que este reconheça o domínio do governador em seu Estado. A estabilidade de todo o jogo político nacional dependia de um apoio mútuo entre todos os degraus da hierarquia federativa, pois uma eleição mal controlada pelo coronel em seu reduto (que resultasse em duplicatas de bancadas estaduais e federais, por exemplo), poderia dar margem para uma intervenção federal dentro do Estado⁴⁸. Em resumo: a análise de todos os retratos históricos feitos sobre o federalismo na Primeira República é capaz de demonstrar uma comunicação política entre as bases e o centro do desenho. Haja vista o objeto central deste artigo gire em torno da construção do município

⁴⁵ LEAL, 1975, p. 13.

⁴⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*. *Dados*, v. 40. n. 2. Rio de Janeiro, 1997.

⁴⁷ Durante o Império, os presidentes das então Províncias não tinham um poder político próprio, eram apenas braços do imperador assentados nas capitais provinciais que ambicionavam uma cadeira parlamentar na capital do país. Com o advento da República, a figura do governador passou a ter maiores poderes dentro da sua circunscrição, podendo comandar a máquina de governo estadual e a chefia dos assuntos partidários. Foi dentro do leque de poderes conferidos ao governador do Estado que a figura do coronel foi encontrando espaço e se consolidando como peça chave da condução da política dos grupos ocupantes do poder estadual. Cf. CARVALHO, 1997, online.

⁴⁸ CARVALHO, 1997, online.

e sua importância para a coordenação política do desenho, é necessário melhor observar as dinâmicas políticas desenvolvidas dentro do município e seus reflexos no restante da arquitetura federativa.

3.1. Esmiuçando a esfera de poder local: a produção de evidências empíricas em comparação com a historiografia política

Que o coronelismo perfazia a dinâmica política na base do desenho constitucional inaugurado em 1891 parece ser uma visão relativamente consolidada na historiografia política. Consolidada, também, é a visão de um momento histórico onde o exercício da política era privilégio de elites e onde o sistema político fora implementado de modo a excluir a grande massa da população. Há evidências históricas em número suficiente que demonstram que tal interpretação não é equivocada. No entanto, a naturalização de um expediente político excludente não implica no abandono do estudo da dinâmica política entre os atores que dela participavam. Desse modo, parece equivocado, para dizer o mínimo, que a cristalização da imagem de municípios com jogo político conduzido sob a mira de espingardas seja justificativa para que o poder local, ainda que coronelista, não seja objeto de interpretações sobre a Primeira República.

É possível verificar, na Ciência Política e na História, trabalhos recentes que se dedicam a esmiuçar as dinâmicas eleitorais dentro da esfera municipal na Primeira República, abrindo maior visão sobre a importância do município na engenharia federativa⁴⁹. Dentre os trabalhos encontrados, destaca-se, em razão da atualidade e completude, a pesquisa alavancada por Paolo Ricci e Jaqueline Porto Zulini⁵⁰. O trabalho empreendido pelos pesquisadores revisita as dinâmicas eleitorais da Primeira República indo além da visão consolidada de um sistema político excludente, justamente para tecer uma melhor compreensão do movimento das peças no tabuleiro político.

Uma das premissas utilizadas por Paolo Ricci e Jaqueline Zulini é a de que duas correntes da literatura política que por vezes se apresentam como antagonistas são válidas e complementares entre si, quais sejam: a interpretação de que as

⁴⁹ Para citar alguns dos mais recentes encontrados, além da pesquisa de Paolo Ricci e Jaqueline Porto Zulini: MAGALHÃES, Maria Carmem C. O mecanismo das “comissões verificadoras” de poderes: estabilidade e dominação política, 1894-1930. 202 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 1986.; VISCARDI, Cláudia. M. R. Voto, representação política e soberania popular na república brasileira. *Revista Estudos Ibero-Americanos*, v. 41, p. 14-39, 2015.; VISCARDI, Cláudia M.R. Eleições na Primeira República: uma abordagem alternativa acerca da participação popular. *Locus: Revista de História*, v. 25, n. 2, p. 12-36. Juiz de Fora: 2019.

⁵⁰ São três artigos produzidos como resultado de ampla pesquisa empírica pelos dois pesquisadores que serão utilizados no presente trabalho, são eles: RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República. *Revista Dados*, v. 57, n. 2, 2014.; RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*. v. 21, n. 45, p.91-105, 2013.; RICCI, Paolo; ZUNINI, Jaqueline. Nem só à base do cacete, nem apenas com presentes: sobre como se garantiam os votos na Primeira República. In.: ALENCAR, José A.; VISCARDI, Cláudia M.R. (orgs.). *A República revisitada: construção e consolidação do projeto republicano brasileiro*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2016.

eleições eram decididas no Congresso Nacional (a partir da ótica da “política dos governadores”, construída em 1899), e a interpretação de que as eleições eram decididas em âmbito local⁵¹. Os números levantados pela pesquisa mostram que apenas 8,7% dos diplomas que chegaram à Câmara dos Deputados entre 1894 e 1930 não foram reconhecidos. Tal dado coloca em questionamento a perspectiva bastante dissolvida na literatura de que o Congresso Nacional guardava papel de protagonista no processo de impedir que oposicionistas ocupassem cadeiras no parlamento, afinal, 91,3% dos candidatos diplomados a nível local eram reconhecidos pelo Legislativo central⁵².

A pesquisa de Ricci e Zulini demonstra que o número de degolas foi concentrado em determinados períodos na Primeira República. Fora desses períodos, teriam sido verificadas degolas em âmbitos locais muito específicos, sendo mais fruto de rixas restritas àquelas localidades. Ou seja: se os grupos situacionistas quisessem garantir o sucesso eleitoral à custa de impedir a chegada de oposicionistas ao parlamento, deveria garantir tal resultado político nas dinâmicas eleitorais de nível municipal, haja vista o controle exercido pela Câmara não tenha sido tão intenso, sendo mais eventual que rotineiro. Portanto, a fraude política pode ter acontecido de forma mais descentralizada, a nível local, no momento do alistamento eleitoral,

⁵¹ O quadro histórico desenhado pelos pesquisadores, de forma bastante clara e didática, é o seguinte: “a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito era o município. Cada município era sucessivamente dividido em seções nas quais se faziam as eleições e- eis o ponto que nos interessa -, encerrada a votação, eram inicialmente apurados os votos. No caso, o presidente ou quem o substituíria, auxiliado pelos escrutinadores, abria a urna e apurava os votos dados aos candidatos cujo resultado era transcrito na *ata da secção*. Uma cópia da ata, após lavrada, era enviada ao presidente do governo municipal na sede de cada circunscrição eleitoral. Aqui, o presidente do governo municipal, os cinco candidatos mais votados e os cinco imediatamente menos votados passavam a uma nova apuração dos votos. O resultado das eleições era transcrito na *ata geral da apuração*, que continha não apenas a ordem de votação dos candidatos, mas também as reclamações e os protestos apresentados durante os trabalhos da Junta ou perante as mesas de cada seção. A importância da ata geral compreende-se à luz do dispositivo legal presente nas leis eleitorais, em que se afirmava que ela era remetida aos candidatos eleitos ‘para lhe servir de diploma’.

Com a Lei n. 3.207 de 27 de dezembro de 1916, a apuração geral das eleições passou a ser feita na capital do Estado. Uma inovação importante foi a de que a presidência da Junta Apuradora não era mais do presidente do governo municipal, mas agora era do juiz federal auxiliado na apuração pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal Superior de Justiça. Assim, até fins da Primeira República, pode-se afirmar que a fase de apuração dos votos sempre seguiu um procedimento altamente descentralizado”. [...]

“A segunda mudança introduzida no regimento buscou definir mais claramente o que era diploma. Assim, entendeu-se “por diploma legítimo o documento que tiver sido expedido pela maioria da junta apuradora”. A ênfase deve ser posta sobre o termo *maioria*. Não era uma mudança de pouca monta. Ao definir o que era um diploma legal, o legislador, na prática, vinculava a decisão da Comissão dos Cinco ao que já havia sido estabelecido pelas Juntas Apuradoras de cada distrito. Não há dúvida de que a mudança assim promovida não apenas confirmaria o caráter descentralizador do processo de verificação dos deputados, mas, sobretudo, o fato de que na Câmara era minimizada a possibilidade de influenciar tal processo”. Cf. RICCI; ZULINI, 2013, p. 94.

⁵² Os pesquisadores citam, inclusive, um conhecido trabalho de Edgar Carone no qual o autor se escandaliza com uma suposta degola feita a todos os candidatos oposicionistas no Estado da Paraíba. No entanto, Ricci e Zulini consideram que Carone fez um “estardalhaço” em cima da suposta degola, pois não há indícios de que isso tenha acontecido nos anais do Congresso. Cf. RICCI; ZULINI, 2013, p. 99.

por meio de artifícios no dia da eleição, ou então na contagem dos votos, muito mais que no processo de reconhecimento dos diplomas executado no centro do desenho federativo⁵³.

Em outro trabalho produzido, Ricci e Zulini retratam como o município constituía um espaço central na dinâmica política federativa. Os pesquisadores demonstram que durante a Primeira República, três das quatro fases de um pleito eleitoral aconteciam na esfera municipal: 1) A fase de alistamento de eleitores, divisão das seções eleitorais no município, definição dos locais de votação e dos membros das mesas eleitorais⁵⁴; 2) A realização do pleito (momento eleitoral, em si); 3) Apuração dos resultados, com a contagem primária dos votos dentro das seções, cujas atas que dali resultassem seriam totalizadas nas juntas apuradoras distritais, sendo possível a contestação do resultado em ambos momentos; 4) O reconhecimento dos eleitos, sendo realizado pela Câmara, no centro do desenho.

A reflexão central proposta pela pesquisa de Paolo Ricci e Jaqueline Zulini gira em torno da importância e protagonismo da esfera municipal nas eleições. Entretanto, à contramão da imagem pintada pela maioria da literatura (de um período truculento, com a vida política municipal ditada somente por práticas de violência coronelista), os pesquisadores sugerem que a violência física

⁵³ RICCI; ZULINI, 2013, p. 100 et. seq.

⁵⁴ Os pesquisadores explicam como a primeira etapa (pré-eleitoral) sempre foi intrinsecamente ligada ao expediente político local. Sua missão primeira (alistamento e qualificação de eleitores aptos a votar) era diligenciada com muito cuidado pelos dirigentes políticos municipais. “A Lei n. 35/1891 determinava que os membros efetivos do governo local e seus imediatos, reunidos em data e lugar noticiados pela imprensa, procedessem à divisão do município em seções e, sucessivamente, à eleição de cinco membros efetivos e dois suplentes, assim elencados para formar cada uma das comissões seccionais de alistamento, cujos quatro componentes deveriam ser escolhidos dentre os eleitores do município”. [...] “Depois desse levantamento prévio, uma comissão especial, composta pelos presidentes das comissões seccionais de alistamento e chefiada pelo prefeito da cidade faria a consolidação dos pedidos de qualificação, a revisão dos alistamentos seccionais e a decisão sobre eventuais reclamações fundadas em alegações de inclusões indevidas e/ou não inclusões”. Somente após tal revisão é que os títulos eleitorais poderiam ser concedidos. Com o advento da Lei Rosa e Silva, a qualificação dos eleitores sai da esfera das subcomissões seccionais e se torna competência do magistrado da comarca (ou quem suas vezes fizesse), na presidência de reunião entre dirigentes locais.

Ricci e Zulini explicam, ainda, que dominar as mesas eleitorais significava a condução do pleito eleitoral, eventualmente duro até mesmo para candidatos situacionistas, considerando que o controle sobre o alistamento eleitoral não era garantia suficiente do resultado desejado. Era nas mesas eleitorais que se controlava a votação: os mesários regravam a chamada dos eleitores, conferiam a lista dos aptos a votar, examinavam títulos eleitorais e afixavam a entrada dos fiscais apresentados pelos candidatos. Por fim, mas não menos importante: os mesários davam os primeiros passos na apuração preliminar dos votos. O presidente da mesa (ou quem o substituísse), auxiliado pelos escrutinadores, abria a urna e apurava os votos dados aos candidatos, transcrevendo o resultado na *ata da secção*.

“No pós-reforma, as Juntas Apuradoras distritais são abolidas, instalando-se um só corpo na capital de cada estado para que fosse lavrada a ata de apuração geral a partir do exame de todas as atas seccionais recebidas – mantendo-se, assim, como responsabilidade elementar do órgão a condução do processo de contagem dos sufrágios e divulgação do resultado do pleito, sem recair em nova contabilização dos totais indicados nas atas das seções”. Cf. RICCI; ZULINI, 2014, p. 447 et. seq.

não era condição suficiente para assegurar um resultado eleitoral⁵⁵. A partir do estudo dos protestos apresentados por candidatos derrotados, a pesquisa sugere que o domínio político da estrutura burocrática municipal responsável pela organização e condução do pleito eleitoral era a melhor ferramenta com a qual um grupo político poderia contar. Tal hipótese não implica na negação da violência fraudulenta nos municípios, apenas muda o foco da análise para a ânsia pela capacidade de controle da máquina administrativa municipal como forma de fortalecimento do seu poder político⁵⁶. Aqui, mais uma vez, se demonstra a necessidade de romper com a cristalização inquestionável das leituras clássicas que consideram atrasadas e não competitiva as dinâmicas políticas brasileiras do começo do século 20.

Neste cenário, é possível verificar uma dinâmica política entre os diferentes níveis de poder federativo. A centralidade do município e da política local na condução das eleições a partir da estadualização da representação política não é condição que permita uma descrição de um jogo político unicamente local que não se comunique com o centro do desenho federativo. O arranjo político de Campos Salles em 1899 abre possibilidade de influência direta do Presidente da República na Câmara dos deputados, no momento do reconhecimento dos diplomas dos eleitos, de forma que a competição política teria um caráter parcialmente nacional e não exclusivamente local, como defende boa parte da literatura⁵⁷.

Pela construção teórica aqui apresentada se justifica o uso da pesquisa de Paolo Ricci e Jaqueline Zulini no presente trabalho em razão de ser uma produção de iluminação sobre a dinâmica política no primeiro período republicano brasileiro que busca compreender o jogo político local em uma perspectiva que o considere articulado com o jogo político estadual e nacional, sem limitar a pesquisa às balizas clássicas de um período truculento, atrasado e sem competição política. Tais interpretações concorrem para uma releitura sistemática do funcionamento do desenho constitucional federalista traçado no período, afinal, se houve uma dinâmica política articulada entre todos os níveis de poder político da federação, o pacto federativo estabelecido em 1891 pode ter guardado projetos políticos nacionais, não apenas meros conchavos entre grupos oligárquicos regionais totalmente desintegrados entre si.

⁵⁵ RICCI; ZULINI, 2014, p. 463 et. seq.

⁵⁶ Ainda, em outro trabalho que adiciona informações à pesquisa desenvolvida por Ricci e Zulini, uma série de dados empíricos é levantada de modo a iluminar a importância do monopólio político sobre a estrutura administrativo-burocrática do município a fim de conduzir os processos eleitorais, vez que a intimidação física não era condição definitiva para garantir o resultado das urnas. Os grupos dos coronéis não tinham um controle pleno sobre os votos de todo o eleitorado, de modo que era grande a articulação em torno da busca pela influência dentro da burocracia municipal, de modo que as práticas fraudulentas observadas no período devem ser interpretadas como algo além de uma mera violação normativa, mas como a expressão de um jogo político em torno das instituições oficiais de poder local. Cf. RICCI; ZULINI, 2016, p. 101.

⁵⁷ RICCI; ZULINI, 2016, p. 101 et. seq.

IV. CONCLUSÃO

O objetivo do presente recorte bibliográfico foi, inicialmente, o de apontar para uma superação de discursos cristalizados nas ciências sociais brasileiras sobre as dinâmicas políticas que marcam a história do país. O fato de a historiografia política do país retratar um expediente político excludente, antidemocrático e elitista não deve servir como escusa para que não se estude tal expediente político, afinal, é lá que repousam as raízes de elementos de dinâmica política que, talvez, em uma análise histórico-comparativa, possam ser ainda hoje verificados na condução da política nacional. O uso das evidências empíricas aqui levantadas objetiva, justamente, demonstrar que havia uma dinâmica política dentro da esfera municipal na Primeira República e que não se tratava de uma dinâmica política isolada em si: era o *locus* de onde se lançavam os ocupantes das cadeiras do Congresso Nacional.

Em outras palavras, é possível afirmar que havia uma espécie de comunicação política entre o coronel e o Presidente da República. Por mais que o espaço considerado de poder local mais próximo da população fosse o Estado, era no município que a dinâmica política de escolha dos representantes se desenvolvia. Eram as autoridades municipais que desenhavam as primeiras linhas do sistema de governo representativo e coordenavam a escolha dos representantes com as elites políticas estaduais. Ou seja: a seu modo, havia vida política municipal na Primeira República do Brasil e tal vida política estabelecia canais de comunicação com o centro do desenho federativo. O modo como se dava a comunicação pode ser considerado um elemento fundante da ideia de Constituição no imaginário social.

Se nos Estados Unidos da América a engenharia federativa foi o mecanismo institucional que fortaleceu a ideia de um documento constitucional como sendo um pacto firmado pelo próprio povo, no Brasil, o documento constitucional também seguiu as tradições políticas que já eram verificadas na população ao estabelecer um documento no centro do desenho institucional, de onde emanam as forças políticas para as pontas do desenho, de modo que o expediente político desenvolvido nas pontas do desenho serve para alimentar o centro. Tal dinâmica pode ser considerada antidemocrática, elitista ou excludente, no entanto, sua existência não pode ser desconsiderada. Importa reconhecer a existência das dinâmicas políticas na Primeira República, melhor conhecer o grau de sofisticação de tais dinâmicas para, talvez, poder identificar qual a influência dos fundamentos políticos no nascimento da República brasileira em todo o desenvolvimento do pensamento político e constitucional do Brasil.

V. REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Da Revolução*. Tradução: Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Ática, 1988.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. *Dados – Revista de ciências sociais*: Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, p. 231-239, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados – Revista de ciências sociais*: Rio de Janeiro, v. 40. n. 2. , 1997.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: as origens do federalismo no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Globo, 2005.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris, et al. *O Brasil republicano: estrutura de poder e economia*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. – (História geral da civilização brasileira; t. 3; v. 8).

_____. *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. – (História geral da civilização brasileira; t.3; v.9).

GRIFFIN, Stephen. *American Constitutionalism: from theory to politics*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, et al. *O Brasil monárquico: do Império à República*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. – (História geral da civilização brasileira; t. 2; v. 7).

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEITE, Fábio Carvalho. *1891: A construção da matriz político-institucional da República no Brasil*. Rio de Janeiro, 2003, 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Penguin Books, 1787.

MAGALHÃES, Maria Carmem C. *O mecanismo das “comissões verificadoras” de poderes: estabilidade e dominação política, 1894-1930*. 202 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 1986.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República. O Brasil na virada do séc. XIX para o século XX. In: DELGADO, Lucília; Ferreira, Jorge (org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v. 1).

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: DELGADO, Lucília; Ferreira, Jorge (org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v. 1).

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 443-479, 2014.

_____. Nem só à base do cacete, nem apenas com presentes: sobre como se garantiam os votos na Primeira República. In.: ALENCAR, José A.; VISCARDI, Cláudia M.R. (orgs.). *A República revisitada: construção e consolidação do projeto republicano brasileiro*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2016. p. 101-116.

_____. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p.91-105, 2013.

ROCHA, Leonel Severo. *A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

_____. Do “juridicismo” à democracia conservadora na interpretação da Constituição de 1891. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo. v. 20, p. 84-99, 2006.

SALES, Manoel Ferraz de Campos. *Da propaganda à presidência*. Brasília: Unb, 1983.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

VISCARDI, Cláudia M.R. Eleições na Primeira República: uma abordagem alternativa acerca da participação popular. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 25, n. 2, p. 12-36, 2019.

_____. Voto, representação política e soberania popular na república brasileira. *Revista Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 41, p. 14-39, 2015.

Enviado el (Submission Date): 24/08/2021

Aceptado el (Acceptance Date): 01/10/2021